

# Il Comitato di salute pubblica e la dittatura del terrore. (1793-1794)

ALESSANDRO ISONI

*Silent enim leges inter arma*  
M. T. CICERONE, *Oratio pro Tito Annio Milone*, 52 a.C.

## 1. *La Rivoluzione francese e il problema dell'esecutivo*

Il presente contributo, che costituisce un primo risultato di una più ampia ricerca incentrata sul Comitato di salute pubblica, si propone di individuare i principali itinerari costituzionali che condussero la Francia repubblicana a sperimentare il Governo rivoluzionario e il Terrore.

In questo senso, lo studio si concentra sulle decisioni politiche e gli atti normativi che decretarono l'istituzione di un "Governo rivoluzionario" che, sebbene espressione della Convenzione nazionale, nei fatti fu guidato con pugno di ferro dal Comitato di salute pubblica. Proprio il rapporto tra questi due organi – entrambi formalmente rientranti nel perimetro del potere legislativo – consente di esaminare quali siano i principali nodi concettuali legati all'esperienza del governo rivoluzionario e, più ancora, di trovare una spiegazione ai motivi che portarono all'instaurazione di una dittatura di salute pubblica.

Prima di avviare l'esame degli eventi che segnarono quei tragici e convulsi mesi che vanno dall'instaurazione della Repubblica (22 settembre 1792) al 6 aprile 1793, quando la Convenzione nazionale votò per la creazione di un Comitato di salute pubblica, si avrà modo di soffermarsi sulle ragioni che condussero alla dittatura e, successivamente, sul concetto stesso di dittatura, al fine di ricondurlo alla corretta dimensione storica. Infatti, anche questo termine ha subito un processo di progressivo slittamento dal senso originario, ascrivibile all'esperienza della Roma repubblicana, ad altri significati che hanno generato numerosi equivoci, soprattutto a causa dell'affermarsi delle dittature novecentesche.

Prima di procedere oltre, tuttavia, occorre preliminarmente ricordare come, almeno fino al Direttorio, i rivoluzionari francesi sperimentarono numerose formule per esercitare il potere esecutivo senza, tuttavia, munirsi di un governo. Questa fondamentale questione istituzionale o, *rectius*, costituzionale, per certi

versi incomprensibile se osservata con gli occhi di oggi, si spiega in realtà con la vera e propria idiosincrasia che gli uomini della Rivoluzione nutrivano nei confronti del potere esecutivo, principalmente in ragione della identificazione del governo come funzione essenzialmente monarchica<sup>1</sup>. Diventava quindi virtualmente impossibile, negli stessi mesi in cui si procedeva a processare e condannare a morte Luigi XVI, anche solo immaginare di replicare un governo modellato sul Consiglio del Re adottato dalla monarchia borbonica durante l'Antico regime<sup>2</sup>. Ad ogni modo, rimaneva il problema di chi avrebbe dovuto guidare la Francia, squassata da una serie di formidabili emergenze, che andavano dalla guerra contro quasi tutte le monarchie europee fino alla perdita di controllo di intere regioni a causa di insurrezioni controrivoluzionarie, passando per una crisi produttiva talmente grave da paventare il rischio concreto di una carestia<sup>3</sup>.

Dall'altro lato, la vera e propria idolatria nei confronti del potere legislativo spingeva ad assegnare un ruolo di guida alla Convenzione nazionale, la quale come primo atto aveva abolito la monarchia sostituendola con la Repubblica "*une et indivisible*", secondo la celebre formula coniata da Danton, anche come reazione della maggioranza montagnarda rispetto alle tendenze federaliste sostenute dalla fazione girondina<sup>4</sup>. Al riguardo, la difficoltà più grande risiedeva nel fatto che la Convenzione nazionale era stata eletta, essenzialmente, per scrivere e votare la nuova Costituzione che avrebbe dovuto sostituire quella approvata nel 1791. Infatti, come il nome stesso suggerisce, la Convenzione Nazionale traeva ispirazione dalla Convenzione Costituzionale americana, istituita a suo tempo per trovare una soluzione ai problemi del governo degli Stati Uniti d'America e con l'obiettivo ultimo di portare all'adozione di una Costituzione<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Su questi aspetti si veda la ricostruzione teorica proposta da P. COLOMBO, *Governo e costituzione. La trasformazione del regime politico nelle teorie dell'età rivoluzionaria francese*, Milano, Giuffrè, 1993.

<sup>2</sup> Tanto da indurre M. MORABITO, *Il comando negato. Rivoluzione Francese e potere esecutivo*, Manduria-Bari-Roma, Piero Lacaita editore, 1997, pp. 41-69, a parlare di «Repubblica acefala» per la prima fase della Repubblica, impegnata risolutamente a negare la figura istituzionale del capo dello Stato. Sul Consiglio del Re si veda il lavoro di R. MOUSNIER ET AL., *Le Conseil du Roi de Louis XII à la Révolution*, Paris, Presses universitaires de France (PUF), 1970.

<sup>3</sup> Su questi aspetti si veda l'originale ricostruzione storiografica proposta da D. M. G. SUTHERLAND, *Rivoluzione e controrivoluzione. La Francia dal 1789 al 1815*, Bologna, Il Mulino, 2000 [trad. it. di E. J. Mannucci; ediz. originale: *France 1789-1815. Revolution and Counterrevolution*, London, Fontana Press, 1985].

<sup>4</sup> La nuova Assemblea, entrata in carica il 21 settembre 1792 e composta di 782 membri, fu eletta da tutti i maschi adulti francesi che avessero compiuto almeno 25 anni d'età, residenti in Francia da almeno un anno e in grado di vivere con il loro lavoro. La Convenzione nazionale fu, quindi, la prima assemblea francese eletta a suffragio universale maschile, senza distinzioni di classe. L'età limite per l'elettorato attivo fu abbassato a 21 anni, mentre l'età per l'elettorato passivo fu fissata a 25 anni. Al riguardo, si veda M. FIORAVANTI, *Ordinamento e prassi della Convenzione nazionale francese (1792-1795)*, Roma, Aracne, 2003.

<sup>5</sup> Conosciuta anche come Convenzione di Philadelphia, la Convenzione Federale, o anche la Grande Convenzione di Philadelphia, tenne la sua prima seduta il 25 maggio 1787 e protrasse i

D'accordo con il suo famoso precedente, l'obiettivo primario della Convenzione nazionale era di redigere una costituzione per la nuova Repubblica francese e, nel frattempo, rimanere in carica per svolgere quella che, in termini moderni, si potrebbe definire come la gestione degli affari correnti. In altre parole, la Convenzione nazionale sembrava incarnare sia il *pouvoir constituant* sia il *pouvoir constitué*, visto che accanto al compito di scrivere una nuova Costituzione – apparentemente avviato a soluzione l'11 ottobre 1792 con la nomina di Comitato costituzionale composto di 11 membri – si trovava anche a dover governare la Francia<sup>6</sup>.

Tuttavia, il problema di fondo risiedeva nel fatto che la Francia non stava affatto attraversando una fase politica tranquilla, in cui sarebbe bastato adottare provvedimenti di ordinaria amministrazione per tenere sotto controllo la situazione; al contrario, il paese veniva da un periodo caotico e turbolento e le nubi che si stagliavano all'orizzonte non sembravano promettere un miglioramento del clima politico. Il massacro delle Tuileries del 10 agosto 1792 e il conseguente arresto della famiglia reale furono tra i motivi che, il giorno successivo, avevano indotto l'Assemblea legislativa ad annunciare l'elezione di una Convenzione nazionale incaricata di scrivere una nuova Costituzione. Lo stesso giorno, peraltro, l'Assemblea legislativa deliberò anche di istituire un Consiglio esecutivo provvisorio al fine di limitare l'eccessivo peso assunto dalla Comune di Parigi, la quale aveva svolto un ruolo determinante nel forzare i deputati a votare l'abolizione dell'istituto monarchico. Il nuovo organo esecutivo, composto di sei membri, si configurava come l'ennesimo tentativo di riempire il vuoto di potere esecutivo venutosi a determinare dal momento in cui era entrata in vigore la Costituzione del 1791.

Come si vede, gli eventi che contrassegnarono l'estate del 1792 richiedevano un esecutivo forte, capace di fronteggiare sia la minaccia di un'invasione straniera sia di riportare l'ordine all'interno del paese, contrassegnato da numerose rivolte e attraversato dalla psicosi del complotto straniero e realista, che nel mese di settembre sarebbe poi esploso in ciechi episodi di violenza contro i detenuti nelle prigioni<sup>7</sup>.

suoi lavori sino al 17 settembre dello stesso anno. Su questo punto di vedano, tra gli altri, E. J. LARSON, M. P. WINSHIP, *The Constitutional Convention: A Narrative History from the Notes of James Madison*, New York, The Modern Library, 2005; D. O. STEWART, *The Summer of 1787*, New York, Simon & Schuster, 2007; R. BEEMAN, *Plain Honest Men: The Making of the American Constitution*, New York, Random House, 2009; CALVIN C. JILLSON, *American Government: Political Development and Institutional Change*, (5th ed.), New York, Taylor&Francis, 2009.

<sup>6</sup> Questa antinomia derivava dalla esperienza costituzionale americana e fu trapiantata in Francia dall'abate Sieyès. Su questi concetti si veda R. MARTUCCI, *L'ossessione costituente, Forme di governo e costituzione nella Rivoluzione francese (1789-1799)*, Bologna, Il Mulino, 2001, p. 136.

<sup>7</sup> Passati alla storia come i Massacri di settembre, furono il risultato della polemica contro una presunta inattività del Tribunale Rivoluzionario, istituito il 17 agosto 1792, e portata avanti da alcuni *leaders* politici, come Marat. Secondo i più recenti studi, circa 1200 prigionieri – com-

La necessità di dotare la Francia di un potere esecutivo capace di fronteggiare le minacce interne ed esterne, resa più acuta dalla delicata situazione alle frontiere e in vaste parti del paese, costituiva d'altra parte una sorta di *vexata quaestio* sin dalla convocazione degli Stati Generali, in cui, se apparentemente avevano sempre prevalso le teorie di Montesquieu ispirate al sistema politico inglese e sostanzialmente fondate sulla separazione dei poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, nei fatti si era affermata una impostazione decisamente favorevole all'istituzione rappresentativa<sup>8</sup>. Ad ogni modo, la nuova situazione politica venutasi a creare in seguito alla trasformazione degli Stati generali in Assemblea Nazionale e la successiva convocazione dell'Assemblea Costituente, fece sì che l'attenzione si concentrasse maggiormente sul concetto di sovranità popolare, ponendo in secondo piano le questioni relative al ruolo degli organi cui attribuire il potere esecutivo<sup>9</sup>. Questo approccio alquanto distorto risentì con ogni probabilità delle teorie di Rousseau, allora predominanti e che tendevano a privilegiare il potere legislativo quale diretta emanazione della volontà popolare<sup>10</sup>.

Ciononostante, i problemi relativi all'attuazione delle leggi approvate dal potere legislativo e alla responsabilità per l'ordinaria amministrazione si presentavano di ardua soluzione, soprattutto perché entrambi i profili riguardavano

prese molte donne e bambini – e corrispondenti all'incirca alla metà della popolazione carceraria di Parigi furono trucidati, perché ingiustamente sospettati di essere parte di un fantomatico complotto ordito dagli inglesi con la complicità dei nobili emigrati e dei preti refrattari. Su questo tragico episodio della Rivoluzione si vedano, oltre ad opere di carattere generale, P. CARON, *Les Massacres de Septembre*, Paris, La Maison du Livre français, 1935; F. BLUCHE, *Septembre 1792. Logiques d'un massacre*, Paris, Robert Laffont, 1986 P., P. GIRAULT DE COURSAK, *Septembre 1792: la mort organisée*, Paris, F. X. de Guibert, 1994.

<sup>8</sup> Nella sua opera più famosa, *L'Esprit des lois*, libro XI, capitolo V, dedicato alla «Costituzione dell'Inghilterra», Montesquieu affermava che «*lorsque, dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative doit être réunie à la puissance exécutive, il n'y a point de liberté, parce qu'on peut craindre que le même monarque ou le même sénat ne fasse des lois tyranniques pour les exercer tyranniquement*». Sull'influenza di Montesquieu si veda E. CARCASSONNE, *Montesquieu et le problème de la Constitution française au XVIIIe siècle*, Paris, PUF, 1927 e M. TROPER, *La séparation des pouvoirs et l'histoire constitutionnelle française*, Paris, LGDJ, 1973 e, infine, L. LANDI, *L'Inghilterra e il pensiero politico di Montesquieu*, Padova, CEDAM, 1981.

<sup>9</sup> Durante la Rivoluzione francese, l'Assemblea Nazionale, in carica dal 17 giugno 1789 al 9 luglio 1789, fu un organo transitorio tra gli Stati Generali e l'Assemblea Costituente. Per una panoramica delle assemblee parlamentari francesi durante il periodo rivoluzionario si veda M. MORABITO, *Histoire constitutionnelle de la France*, Paris, Montchrestien, 2010.

<sup>10</sup> Sull'influenza del filosofo ginevrino sulle teorie politiche rivoluzionarie si vedano i lavori di J. McDONALD, *Rousseau and the French Revolution, 1762-91*, London, Athlone P., 1965; R. DERATHE, *J.-J. Rousseau et la science politique de son temps*, Paris, Vrin, 1974 e, infine, R. BARNY, *Prélude idéologique à la Révolution française. Le rousseauisme avant 1789*, Paris, Les Belles Lettres, 1985.

non solo questioni costituzionali ma andavano ad incidere anche sulle future attribuzioni del sovrano.

E non è certo un caso che quest'ultimo aspetto fu al centro di numerose discussioni in seno all'Assemblea costituente, anche a causa della crescente diffidenza tra l'organo rappresentativo e il sovrano – che avrebbe raggiunto il suo culmine con la fuga del re a Varennes – e che sfociò poi nel testo costituzionale del 1791, con cui si attribuiva la sovranità assoluta alla Nazione e si privava il re di qualsiasi potere costituente<sup>11</sup>.

Sebbene la Costituzione sembrasse separare i poteri del sovrano da quelli dell'organo legislativo, attribuendo loro la medesima importanza, una lettura più attenta del dettato costituzionale rivela una chiara distinzione tra il potere esecutivo e quello legislativo, con quest'ultimo che vedeva riconosciuta la propria predominanza, come si può desumere dall'attribuzione ad esso di alcune funzioni tradizionalmente di competenza del sovrano, come la nomina degli ambasciatori e la potestà di creare o sopprimere uffici. Senza dilungarsi oltre, è evidente come la posizione assegnata ai ministri dalla Costituzione non faceva altro che confermare come l'Assemblea Costituente considerasse il potere esecutivo subordinato al potere legislativo. Proprio il dibattito costituzionale sul ruolo dei ministri consente di leggere in filigrana come sia la destra sia la sinistra risentissero di alcuni pregiudizi risalenti alla polemica contro le istituzioni di Antico regime, durante il quale i ministri erano visti come docili strumenti nelle mani del sovrano. La decisione dell'Assemblea si spiega così con la volontà di mantenere inalterata la subordinazione dei ministri, semplicemente sostituendo il sovrano con il potere legislativo, nuovo motore immobile della vita politica nella Francia rivoluzionaria.

Ad ogni modo, la Francia si trovava sempre più in difficoltà, specialmente a causa della strisciante ostilità tra l'Assemblea e il sovrano, determinata principalmente dalla condotta assunta da quest'ultimo, intenzionato a far valere il suo potere di veto su alcuni decreti adottati dalla Assemblea<sup>12</sup>. Si rendeva sempre

<sup>11</sup> Per quanto riguarda la separazione dei poteri, la Costituzione del 1791 garantiva la supremazia del legislativo, assecondando le concezioni russoviane sulla volontà popolare, ma prefigurava un nuovo equilibrio tra il sovrano e l'Assemblea. Infatti, il re era collocato in una posizione subordinata rispetto all'Assemblea, la quale beneficiava del suo carattere elettivo. Al fine di evitare qualsiasi scontro tra i due poteri, la Costituzione provvedeva a proteggere entrambi: infatti, l'art. 5 disponeva che «le Corps législatif ne pourra être dissous par le roi», mentre l'art. 3 garantiva la persona del sovrano, «inviolable et sacrée». Sul punto, si veda G. GLENARD, *L'exécutif et la constitution de 1791*, Paris, PUF, 2010. Per il testo della Costituzione del 1791, J. GODECHOT, *Les Constitutions de la France depuis 1789*, Paris, Flammarion, 2006, pp. 33-67.

<sup>12</sup> L'Assemblea Legislativa approvò numerosi decreti, in particolare quello contro i preti refrattari, sui quali il sovrano intendeva avvalersi del potere di veto. Il re, inoltre, decise di porre il veto anche sulla proposta dell'Assemblea di creare una Guardia nazionale forte di 20000 uomini, composta di volontari e di stanza nei dintorni di Parigi, conosciuta come «i Federati». Il 13 Febbraio 1790, l'Assemblea licenziava la legge che aboliva gli ordini religiosi. Riguardo alla Costituzione civile del clero si veda J. GODECHOT, *Les institutions de la France sous la Révolution et l'Empire*, Paris, Presses Universitaires, 1951, pp. 255-270.

più urgente una soluzione, anche perché la Rivoluzione stava entrando in una nuova fase, molto più turbolenta, soprattutto dopo l'incauta dichiarazione di guerra decisa dall'Assemblea il 20 aprile 1792 dietro l'insistente e veemente propaganda di Brissot e nonostante numerose personalità, tra cui merita di essere ricordato Robespierre, avessero inutilmente predicato prudenza, paventando il rischio che un conflitto potesse avere esiti incontrollabili, come poi puntualmente avvenne, con la fine dell'esperienza della monarchia costituzionale introdotta con la Costituzione del 1791<sup>13</sup>.

Tra le principali motivazioni addotte da Robespierre nella sua opposizione alla guerra vi era il rischio che la Francia, dietro l'emergenza degli eventi bellici, finisse nelle mani di un comandante militare, come era accaduto in Inghilterra nel XVII secolo con Oliver Cromwell il quale, in ragione delle sue vittorie militari contro le truppe realiste e nelle campagne contro i ribelli irlandesi, era stato nominato Lord Protettore del Commonwealth di Inghilterra<sup>14</sup>. Questa eventualità era considerata nefasta dal leader giacobino, perché avrebbe compromesso sul nascere qualsiasi esito progressivo della Rivoluzione, determinando, al contrario, un arretramento della situazione politica francese. D'altro canto, senza scomodare facili letture teleologiche o, peggio, ingenui anacronismi dettati dalla conoscenza degli esiti della Rivoluzione, conclusasi appunto con una esperienza militare e cesarista, il ruolo giocato nello stesso torno d'anni da La Fayette e Dumouriez indicava con chiarezza come l'eventualità di un colpo di mano militare funzionale a normalizzare la situazione francese non fosse poi un'ipotesi così remota.

Tuttavia, da più parti, specie dopo i primi rovesci militari e lo scoppio dell'insurrezione vandeana, scatenata principalmente dall'opposizione contadina alla leva in massa decisa dalla Convenzione nazionale, si iniziava a prefigurare l'instaurazione di una dittatura come soluzione temporanea ai problemi della Francia. A suffragare questa ipotesi, resta celebre quanto riportato da Marat durante la seduta mattutina

<sup>13</sup> Il 1 Agosto 1792, Carlo Guglielmo Ferdinando, Duca di Brunswick, comandante dell'esercito Alleato (principalmente Austriaci e Prussiani) rilasciò un Manifesto con cui minacciava che, qualora la Famiglia reale francese avesse subito delle violenze, le truppe sotto il suo comando si sarebbero rivate sui civili francesi. Infatti, dopo le prime facili vittorie francesi della primavera, durante l'estate le truppe austriache e prussiane erano passate al contrattacco, invadendo varie parti della Francia e giungendo a minacciare la stessa Parigi. A causa del timore generato dalla situazione bellica, accresciuta dalla dichiarazione della patria in pericolo e dallo stesso Manifesto di Brunswick, il 10 agosto il popolo di Parigi insorse e si giunse così all'abolizione della monarchia. Su questo punto si veda O. CONNELLY, *The wars of the French Revolution and Napoleon, 1792–1815*, London, Routledge, 2006 e B. TAYLOR, *The empire of the French: a chronology of the Revolutionary and Napoleonic Wars 1792–1815*. Stroud, Spellmount, 2006.

<sup>14</sup> Sul «Lord Protettore» si vedano, *ex multis*, R. NEWBURY, *Oliver Cromwell*, Firenze, Claudiana, 2013; A. WOOLRYCH, *The Cromwellian Protectorate: a Military Dictatorship?*, in «History» n. 75 (1990), pp. 207-231; D. HIRST, *The Lord Protector, 1653-8*, in J. MORRILL (a cura di), *Oliver Cromwell and the English Revolution*, New York, Longman, 1990; B. COWARD, *The Cromwellian Protectorate* Manchester, Manchester University Press, 2002.



della Convenzione nazionale del 3 aprile 1793, in cui affermava come ormai, «on parle sans cesse de dictature»<sup>15</sup>. Ma cosa intendeva il fondatore de *L'Ami du peuple* quando si riferiva alla dittatura? Pensava forse al potere incontrollato di un uomo solo al comando? O all'arbitrio eretto a sistema di governo?

Come anticipato, è necessario svolgere qui un esercizio di “logofilachia”, vale a dire occorre riportare il concetto di dittatura al significato originario, depurandolo delle incrostazioni novecentesche. Infatti, nel lessico politico dell'Occidente, il concetto di dittatura ha avuto per secoli un significato differente rispetto a quello cui siamo abituati oggi, desunto appunto dalla tragica affermazione degli “ismi” nel corso del «Secolo breve». Sin dall'inizio dell'Età moderna, con la riscoperta delle opere classiche e la loro diffusione da parte degli umanisti, la dittatura era rientrata nel dibattito politico, rievocata da alcuni autori come Machiavelli quale *extrema ratio* in situazioni di emergenza e di difficile soluzione<sup>16</sup>. Nell'esperienza del diritto pubblico romano questo istituto si configurava come una magistratura straordinaria, di cui i Consoli, dietro proposta del Senato, potevano investire un capo militare in occasioni di grave pericolo per la Repubblica e per un periodo limitato, solitamente sei mesi. Ed è a questo orizzonte storico che guardavano gli uomini della Rivoluzione, profondamente influenzati dalla classicità latina e interessati a ritrovare nell'esperienza dell'antica Roma modelli istituzionali cui ispirarsi per risolvere i gravi problemi in cui si dibatteva la neonata Repubblica francese<sup>17</sup>. Anche la Francia rivoluzionaria si trovava ad affrontare una situazione, *mutatis mutandis*, che riguardava la *salus publica*, vale a dire quel concetto latino che si può tranquillamente tradurre come la salvezza o la sicurezza dello Stato. Nei momenti in cui questa era in pericolo, il Senato poteva, in qualità di titolare della massima autorità politica, invitare i consoli a rimettere i loro poteri per sei mesi ad un *Dictator rei gerundae causa*, investito del potere di garantire la sicurezza della Repubblica, anche grazie alla sospensione delle garanzie processuali e alla possibilità di eseguire le condanne a morte dei cittadini sediziosi<sup>18</sup>. Dopo un periodo di relativo oblio, dovuto ai trionfi militari seguiti alla Seconda guerra punica, la figura del Dicta-

<sup>15</sup> Si veda *Le Moniteur*, XVI, Paris 1840, p. 71.

<sup>16</sup> Tra i principali storici latini che si erano occupati della dittatura vi era senza dubbio Tito Livio, che fornisce diversi esempi di esperienze dittatoriali durante i periodi di crisi della storia romana. Agli albori dell'età moderna, Machiavelli si sarebbe avvalso delle sue “*Historiae*” come di una sorta di prontuario per la nuova scienza politica funzionale all'instaurazione di un regime repubblicano. A tal fine, si veda N. MACHIAVELLI, *Discorsi sopra la prima deca di Tito Livio*, Firenze, 1531, Libro I, capitolo XXXIV, significativamente intitolato “*L'autorità dittatoria fece bene, e non danno, alla Republica romana: e come le autorità che i cittadini si tolgono, non quelle che sono loro dai suffragi liberi date, sono alla vita civile perniziose*”.

<sup>17</sup> Sull'influsso della classicità nel periodo rivoluzionario si veda lo studio di E. RAWSON, *The spartan tradition in European thought*, Oxford, Clarendon Press, 1969.

<sup>18</sup> Per quanto riguarda i profili storici dell'istituto della dittatura nell'antica Roma si vedano i contributi presenti nel volume curato da G. MELONI, *Dittatura degli antichi e dittatura dei moderni*, Roma, Editori Riuniti, 1983, specialmente i saggi di J. IRMSCHER, *La dittatura. Tentativo di*

tor tornò in auge nel corso del primo secolo avanti Cristo quando, durante la lunga crisi che avrebbe infine condotto al Principato, si ritrovano altri due tipi di dittatura: nell'81 a.C. Lucio Cornelio Silla assunse il titolo di «*Dictator legibus scribundis et rei publicae constituendae*», mentre Caio Giulio Cesare durante la guerra civile (48-47 a.C.) fu investito della carica di «*Dictator seditionis sedandae causa*»<sup>19</sup>.

Le due dittature del primo secolo avanti Cristo introducono una complicazione nell'esame di questo istituto: infatti, se le esperienze più risalenti, come le dittature di Lucio Quinto Cincinnato (458 a.C.), Lucio Papirio Corsore (319 e 309 a.C.) e Quinto Fabio Massimo il Temporeggiatore (217 a.C.) possono essere annoverate come delle dittature commissarie, in cui il Senato manteneva inalterati i suoi poteri e la sua supremazia affidando temporaneamente il potere al dittatore, nel caso delle dittature di Silla e Giulio Cesare si può parlare di due dittature sovrane, perché, pur rispettando l'autorità formale del Senato, i dittatori interpretarono la loro funzione adottando uno stile monarchico, aprendo la strada ad una irrimediabile modifica della forma di Stato di Roma antica<sup>20</sup>.

Dunque, nel momento in cui alla Convenzione nazionale si prefigurava l'introduzione di una dittatura, quale modello sarebbe prevalso, quello della dittatura commissaria o quello della dittatura sovrana? Tirando le fila del discorso sin qui sviluppato, la risposta sarebbe abbastanza semplice: in ragione della centralità della Convenzione nazionale e del potere legislativo da essa rappresentato, la futura dittatura si sarebbe dovuta configurare come un potere commissario, vale a dire esercitato per conto e in nome della Convenzione, che rimaneva titolare della massima autorità, come il Senato dell'antica Roma<sup>21</sup>. Tut-

*una storia concettuale*, pp. 55-75; G. MELONI, *Dottrina romanistica, categorie giuridico-politiche contemporanee e natura del potere del «dictator»*, pp. 77-110; G. MANCUSO, *Alcune considerazioni sulla dittatura sillana. «Imperium», dittatura, principato ed esperienze costituzionali contemporanee*, pp. 137-142 e S. MASTELLONE, *Dittatura «giacobina», dittatura «bonapartista» e dittatura del «proletariato»*, pp. 143-150.

<sup>19</sup> Sul concetto di dittatura si veda lo studio di C. SCHMITT, *Die Diktatur. Von den Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*, Duncker & Humblot, Berlin 1964 [trad. it. di B. Liverani; *La Dittatura. Dalle origini dell'idea moderna di sovranità alla lotta di classe proletaria*, Roma-Bari, Laterza, 1975].

<sup>20</sup> In effetti, sia la dittatura di Silla sia quella di Giulio Cesare possono entrambe essere definite come due «monarchie mancate». Su Silla si veda F. HINARD, *Silla*, Roma, Salerno Editrice, 1990 [trad. it. di A. R. Gumina; ediz. originale: *Silla*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1985] e J. CARCOPINO, *Silla o la monarchia mancata*, Milano, Rusconi 1979, [trad. it. di A. R. Cattabiani; ediz. originale: *Sylla, ou la monarchie manquée*, Paris, L'Artisan du livre, 1977] mentre sulla sterminata bibliografia dedicata a Caio Giulio Cesare ci si può limitare a vedere L. CANFORA, *Giulio Cesare. Il dittatore democratico*, Roma-Bari, Laterza, 1999 e C. MEIER, *Cesare: impotenza e onnipotenza di un dittatore. Tre profili biografici*, Torino, Einaudi, 1995 [trad. it. di E. Tortarolo; ediz. originale: *Die Ohnmacht des allmächtigen Dictators Caesar*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1980].

<sup>21</sup> Su questa dirimente questione costituzionale si vedano le riflessioni di R. MARTUCCI, *Una dittatura di salute pubblica (1793-1795)*, in F. BENIGNO, L. SCUCCIMARRA (a cura di), *Poteri straordinari e di guerra in Europa tra XVI e XX secolo*, Roma, Viella, 2007, pp. 121-154.



tavia, prima di verificare i concreti esiti di questa vicenda, è opportuno soffermarsi sull'esame del ruolo giocato dalla Convenzione nell'anno I della Repubblica francese, cercando di ravvisarne alcuni tratti peculiari.

## 2. Un governo d'assemblea: i comitati.

La Convenzione nazionale si configurerebbe, a detta di alcuni osservatori, come un tipico esempio di Governo d'assemblea, vale a dire come un sistema costituzionale contraddistinto dalla preponderanza del potere legislativo, in conseguenza di particolari condizioni politiche, quali guerra, rivoluzione, o più spesso, dalla compresenza di entrambe<sup>22</sup>. In ragione delle delicate situazioni ambientali in cui si ravvisa questa forma di governo, risulta particolarmente difficile tracciarne un ritratto univoco, poiché spesso alcuni aspetti mutano a seconda del contesto che ci si trova a descrivere<sup>23</sup>. In ogni caso, il nucleo del concetto di Governo d'assemblea risiede nel fatto che in talune circostanze l'esecutivo si presenta come anonimo e diffuso, diluito nei poteri già di competenza dell'assemblea legislativa, la quale può attuare i provvedimenti direttamente o, in alternativa, attribuire poteri esecutivi ad alcuni suoi organi interni, quali commissioni o comitati.

In questo senso, l'esperienza rivoluzionaria francese aveva visto sin dal 1790 l'Assemblea costituente istituire al suo interno dei comitati, con il duplice obiettivo di controllare l'operato dei ministri del re e di intervenire nel processo decisionale, riuscendo in questo modo, di fatto, a ridurre l'autorità del potere esecutivo e ad allargare il perimetro delle competenze dell'Assemblea a quasi tutti gli ambiti<sup>24</sup>. Occorre specificare, tuttavia, come il passaggio ad un Governo

<sup>22</sup> A giudizio di P. BASTID, *Le gouvernement d'assemblée*, Paris, Éditions Cujas, 1956, p. 7, «[...] le gouvernement parlementaire est inséparable, dans sa formation historique et dans son fonctionnement normal, d'un certain équilibre entre l'exécutif et le législatif sous le contrôle du corps électoral. Par conséquent, il postule la libre initiative du gouvernement et sa défense éventuelle contre les empiétements de l'autre pouvoir; lorsque le législatif absorbe toute l'autorité et réduit l'exécutif au rôle d'instrument, on n'est plus en gouvernement parlementaire; on passe à une autre forme qui est précisément le gouvernement d'assemblée».

<sup>23</sup> Altri importanti esempi sono il *Long Parliament* inglese e il Governo convenzionale francese durante la rivoluzione del 1848. Per quanto riguarda la lotta tra gli Stuart e il Parlamento durante il XVII secolo si veda D. L. SMITH, *The Stuart Parliaments 1603-1689*, London, Arnold, 1999.

<sup>24</sup> I comitati rivoluzionari erano molto differenti rispetto alle attuali commissioni parlamentari, le quali si configurano come dei parlamenti in scala ridotta. Al contrario, i comitati rivoluzionari erano organi di grande competenza tecnica, incaricati di svolgere un'attività istruttoria e preliminare alla redazione di testi di legge. Su questo punti si veda il contributo di R. MARTUCCI, *Le pivot de la Constituante. A propos du Comité de Constitution (1789-1791)*, in *L'architecture du droit - Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*, Paris, Economica, 2006, pp. 651-663.

d'assemblea si sia prodotto in maniera impercettibile e quasi per caso, trovando un motivo di accelerazione con la fuga del re e la sua cattura a Varennes, quando l'Assemblea si trovò quasi costretta a esercitare in prima persona il potere. La sfiducia nei confronti del sovrano e dell'istituto monarchico giustificò così l'incremento del numero di comitati, che conobbe una vera e propria esplosione nell'Assemblea legislativa, durante la quale divennero i principali strumenti esecutivi, anche se strettamente sottoposti al potere legislativo<sup>25</sup>.

Allo stesso modo, anche la Convenzione nazionale non si sottrasse all'istituzione di un discreto numero di comitati, con l'obiettivo sia di sostenere l'attività legislativa sia di riuscire ad interferire in ogni possibile ambito di competenza del potere esecutivo<sup>26</sup>. Per quanto concerne il perimetro del potere esecutivo, poi, durante i terribili giorni di agosto del 1792 l'Assemblea legislativa aveva provveduto ad istituire un Consiglio esecutivo provvisorio il quale, come si è già avuto modo di vedere, era funzionale a sostituire i ministri del Re con sei nuovi ministri individuati fuori dai banchi dell'Assemblea<sup>27</sup>. Tutte le funzioni esecutive furono attribuite a questo nuovo organo politico, al quale fu assegnato anche il potere di approvare le leggi, anche se ufficialmente era stato solamente autorizzato ad esercitare il potere esecutivo dall'Assemblea legislativa, che *de jure* deteneva ancora tutti i poteri<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Il 25 Novembre 1791 fu istituito il *Comité des recherches*, con il compito di monitorare la situazione nelle città e nelle campagne, alla ricerca di qualsiasi indizio lasciasse trapelare la presenza di nemici pubblici.

<sup>26</sup> Il 2 Ottobre 1791 furono istituiti diciotto Comitati, due commissioni ed un archivio centrale. Pare qui utile riportare i nomi dei diciotto comitati: *Comité des Archives*; *Comité de Salut public*; *Comité de Sûreté générale*; *Comités des Décrets & Procès-verbaux réunis*; *Commission des Dépêches*; *Commission centrale*; *Comité de l'Examen des Marchés, de l'Habillement & Subsistances Militaires*; *Comité des Assignats & Monnaie*; *Comité de correspondance*; *Comité des Pétitions*; *Comité de la Guerre*; *Comité des finances*; *Comité de Législation*; *Comité des Inspecteurs de la salle*; *Comité d'Instruction publique*; *Comité des Secours*; *Comité de Division*; *Comité de Liquidation & Examen des Comptes*; *Comité d'Aliénation & Domaines réunis*; *Comité d'Agriculture, Commerce, Ponts & Chaussées, Navigation intérieure, réunis*; *Comité de Marine & des Colonies*», in «*Almanach national de France, an deuxième de la République française, une et indivisible*», Paris, Imprimerie de Testu, an II, p. 105.

<sup>27</sup> Il primo decreto, approvato il 10 Agosto 1792, era composto di otto articoli e disponeva per le procedure di nomina, specificando in particolare che ai membri dell'Assemblea era proibito divenire ministri. Il secondo decreto, approvato nel pomeriggio dello stesso giorno, conteneva i nomi dei nuovi ministri e i rispettivi portafogli (Georges-Jacques Danton alla Giustizia; Gaspard Monge alla Marina; Pierre Le Brun agli Esteri; Jean-Marie Roland agli Interni; Joseph de Servan alla Guerra e, infine, Étienne Clavière alla Finanza Pubblica). Su questo punto, si veda il contributo di M. PERTUÉ, *Conseil exécutif provisoire*, in A. SOBOUL (a cura di), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, PUF, 1989, pp. 278-279.

<sup>28</sup> La presidenza ruotava ogni settimana. Il Consiglio esecutivo provvisorio rimase in carica fino al 12 germinale dell'anno II, quando fu sostituito da dodici commissioni esecutive.

Grazie alle vittorie conseguite dalle armate rivoluzionarie nelle battaglie di Valmy (20 settembre 1792) e di Jemmapes (6 ottobre 1792), il nuovo governo sembrava in grado di riuscire contemporaneamente a governare la Francia e ad impedire la temuta invasione straniera. Nel frattempo, gli ultimi mesi del 1792 furono dedicati a istruire il processo contro il sovrano, che fu infine tenuto nei mesi di dicembre e gennaio, per concludersi il 21 gennaio 1793 con la condanna a morte e l'esecuzione di Luigi Capeto.

La morte di Luigi XVI, insieme alla decisione di occupare i paesi vicini, portò a un *escalation* del conflitto che, nella primavera del 1793, vide le forze della potenze alleate riconquistare tutte le città occupate durante l'inverno dall'esercito francese<sup>29</sup>. L'attacco concentrico rivolto alla Francia, minacciata da un'invasione sulle frontiere orientali, con le Fiandre ormai indifese e sottoposta ad un forte pressione lungo il corso del Reno e sui versanti alpini e pirenaici, spinse la Convenzione nazionale a rompere gli indugi e ad ordinare la leva in massa di 300.000 uomini per la difesa della patria. Questa scelta, corretta sotto il profilo militare, provocò tuttavia numerose resistenze nelle campagne, oltre a costituire uno dei motivi principali che – come accennato – spinse la regione della Vandea a ribellarsi contro il potere di Parigi<sup>30</sup>.

D'altra parte, la duplice minaccia di un'invasione e della guerra civile costrinse la Convenzione nazionale a trovare una soluzione capace di impedire che svanissero tutti i risultati conseguiti sino ad allora dalla Rivoluzione. Già il 1 gennaio 1793 la Convenzione nazionale aveva istituito un Comitato di Difesa Generale, composto di 24 membri – tra i quali spiccano Brissot, Pétion, Sieyès e Barère – incaricato di organizzare e indirizzare lo sforzo bellico francese<sup>31</sup>. Inoltre, il 10 marzo 1793, sotto la spinta della maggioranza giacobina alla Convenzione, era stata assunta una decisione foriera di gravi conseguenze, con l'istituzione di un Tribunale Rivoluzionario specializzato nel giudizio senza appello contro le azioni ritenute controrivoluzionarie: in questa indefinita categoria rientravano tutti quegli attacchi visti come delle minacce alla libertà, uguaglianza, unità e indivisibilità della Repubblica, oltre a qualsiasi manovra lasciasse trapelare il sospetto di una cospirazione volta alla restaurazione della monarchia<sup>32</sup>.

<sup>29</sup> Nella primavera del 1793 la Francia si trovava in guerra contemporaneamente contro l'Austria, la Prussia, le Province Unite, il Regno di Sardegna, la Spagna e la Gran Bretagna.

<sup>30</sup> Questa rivolta iniziò come una *Jacquerie* per assumere ben presto i contorni di un moto contro-rivoluzionario. L'insurrezione era guidata dall'Armata reale e cattolica ed era strettamente legata alla *Chouannerie*, che invece interessò l'area a nord della Loira. Sulla rivolta della Vandea si veda, tra gli altri, A. MONTAGNON, *Les guerres de Vendée, 1793-1832*, Paris, Librairie Académique Perrin, 1974 e C. PETITFRÈRE, *La Vendée et les Vendéens*, Paris, Gallimard, 1981.

<sup>31</sup> Il nuovo comitato doveva essere composto di tre membri scelti da ciascuno degli otto precedenti comitati (Guerra; Tesoro; Colonie; Marina; Diplomazia; Costituzioni; Commercio). In realtà, il comitato della Marina nominò cinque membri, mentre quello diplomatico ebbe diritto a nominarne quattro.

<sup>32</sup> Ad onor del vero, l'originario nome del nuovo organo giudiziario era Tribunale Criminale Straordinario, che fu infine modificato in Tribunale Rivoluzionario il 29 ottobre 1793. Su questo

Comunque, in seguito alle sconfitte militati di marzo e al tradimento del generale Dumouriez, che giunse persino a minacciare la marcia su Parigi, la Convenzione nazionale si risolse a dotare il paese di un organo esecutivo in grado di imprimere una guida ferma e decisa alla politica francese, anche se questo avrebbe comportato un parziale arretramento rispetto alla prevalente convinzione circa la supremazia del potere legislativo. In queste drammatiche circostanze, alla Convenzione nazionale si scontrarono diverse ipotesi, fino a quando, il 6 aprile 1793, non fu approvato un atto con cui si istituiva un Comitato di salute pubblica. Questa decisione si collocava in una linea di discontinuità rispetto a quella sin lì seguita dalla Convenzione nazionale, la quale aveva sì istituito – senza peraltro discostarsi dalle assemblee che l’avevano preceduta – numerosi comitati, ma sempre con funzioni legislative e di controllo piuttosto che esecutive o amministrative. Anche il Comitato di difesa generale, il quale sembrava dovesse riuscire ad imprimere una svolta alla gestione del conflitto grazie ai suoi rilevanti poteri, si era rivelato, alla prova dei fatti, un tremendo fiasco, sia per ragioni politiche, imputabili principalmente alla predominanza, al suo interno, della debole *leadership* girondina, sia per ragioni più propriamente strutturali, individuabili principalmente nella sua pletorica composizione e in alcuni profili organizzativi, come l’esasperata pubblicità dei suoi lavori – sicuramente il modello di lavoro meno indicato per un organo impegnato a condurre una guerra all’ultimo sangue<sup>33</sup>. E proprio la necessità di mantenere celate le deliberazioni della Repubblica alle sin troppo attente orecchie delle numerose spie che infestavano Parigi spinse la Convenzione nazionale ad istituire questo nuovo organo politico, il quale era peraltro obbligato a cooperare con il Comitato di sicurezza generale, istituito il 25 novembre 1791 come Comitato di sorveglianza e poi trasformato in Comitato di sicurezza generale dopo la *Journée* del 10 Agosto 1792<sup>34</sup>.

aspetto, si veda M. PERTUÉ, *Tribunal du 17 août/tribunal révolutionnaire*, in A. SOBOUL (a cura di), *Dictionnaire historique de la Révolution française*, Paris, PUF, 1989, pp. 1046-1047; H. WALLON, *Histoire du tribunal révolutionnaire de Paris, avec le journal de ses actes*, VI Voll., Paris, Hachette, 1880-1882 e G. LENOTRE, *Le Tribunal révolutionnaire (1793-1795)*, Paris, Perrin, 1908.

<sup>33</sup> Secondo Isnard, il Comitato esecutivo provvisorio non era in grado di guidare la Francia, in questo accompagnato da Bréard, il quale ebbe a dichiarare l’incapacità del Comitato a adottare provvedimenti di salute pubblica, specialmente nel momento in cui essa aveva «*pour témoins de ses opérations 300 individus*». Anche Barère si soffermò a lungo su questo punto, sottolineando come la segretezza fosse sempre stata «*l’âme des affaires de gouvernement*», mentre i nemici della Francia «*savent nos projets et nos moyens de défense avant qu’ils soient décrétés*», giungendo fino al punto di dichiarare che questo Comitato, «*par son organisation vicieuse, par sa composition incompatible, par sa publicité dangereuse, par sa délibération trop lente, ne peut qu’entraver et laisser périr la République*». Si veda *Le Moniteur*, XVI, Paris 1840, pp. 70-71.

<sup>34</sup> Tra i suoi compiti, il Comitato doveva controllare i locali comitati di polizia, incaricati di stendere dei rapporti su presunti tradimenti da parte di nemici interni, oltre ad essere uno degli organi con l’autorità di riferire al Tribunale Rivoluzionario circa i sospetti. Sul Comitato di sicurezza

### 3. Il Comitato di salute pubblica.

L'istituzione del Comitato di salute pubblica rappresentò certamente un momento di svolta nelle vicende della Rivoluzione francese, dando avvio ad una fase politica che avrebbe avuto termine solo con la reazione termidoriana e la fine del Terrore. Il decreto approvato il 6 aprile 1793, composto di soli otto articoli, richiamava alcuni progetti già presentati alla Convenzione da alcuni membri – come Marat e Isnard – i quali, nel corso dei dibattiti, si erano tutti pronunciati sulla necessità di istituire un qualche tipo di dittatura – con un mandato limitato, sul modello dell'antica Roma – al fine di salvare la Francia e le conquiste della Rivoluzione. Ad esempio, secondo Barère, il Comitato di salute pubblica avrebbe dovuto controllare il Consiglio esecutivo provvisorio e esercitare pressioni sugli organi amministrativi, oltre ad attribuirgli la competenza sui soli funzionari pubblici. Il progetto presentato da Isnard riportava piuttosto fedelmente i principali punti emersi nei giorni precedenti, e la legge approvata dalla Convenzione salvaguardava molte delle prerogative immaginate nel progetto.

L'articolo 1 del decreto istitutivo del Comitato di salute pubblica stabiliva che questo fosse composto di nove persone elette tra i membri della Convenzione nazionale, mentre l'articolo 2 risolveva l'annoso problema della segretezza delle decisioni e, inoltre, assegnava al Comitato il compito di controllare ed esercitare pressioni sul Consiglio esecutivo provvisorio, giungendo persino a consentire la sospensione degli atti adottati da quest'ultimo qualora fossero ritenuti contrari all'interesse nazionale.

L'articolo 3 rappresentava il fulcro dell'intero decreto, poiché conteneva la disciplina relativa a quelle che potrebbe essere definita la funzione cardine di ogni potere esecutivo, vale a dire la facoltà, da parte del Comitato, di adottare qualsiasi misura di difesa interna ed esterna nei casi di necessità e urgenza, con l'unico limite rappresentato dalla previsione di una maggioranza di due terzi. Mentre l'articolo 4 rendeva disponibile per il Comitato una somma considerevole da spendere senza rendere conto alla Convenzione, l'articolo 5 disponeva che il Comitato dovesse presentare un rapporto settimanale, in modo da consentire al potere legislativo, che rimaneva titolare ultimo di qualsiasi potere, di controllarne l'operato, come dimostrato, d'altra parte, dall'articolo 7, il quale stabiliva il mandato del Comitato in un solo mese, salvo rinnovo<sup>35</sup>. Nel corso

za generale si veda M. EUDE, *Le Comité de sûreté générale en 1793-1794*, in «Annales historiques de la Révolution française», n. 261 (1985), pp. 295-306.

<sup>35</sup> Mentre l'articolo 6 disponeva in merito alla stesura di un verbale, l'articolo 8 riaffermava l'indipendenza del bilancio statale rispetto al Comitato esecutivo. Nei fatti, il rinnovo mensile del Comitato era un'eredità del *Contrat Social* di Rousseau, nel quale il filosofo di Ginevra, soffermandosi sulle questioni relative alla dittatura, sottolineava come nell'antica Roma il mandato del dittatore fosse molto breve, e proponeva quindi che questo fosse limitato ad un mese, così da impedire che la carica prolungata di dittatore si trasformasse in tirannia. Per il testo del decreto si veda il *Procès-verbal de la Convention*, t. IX, p. 113.

della stessa seduta, la Convenzione nazionale votò anche i nove membri del collegio, composto da Bertrand Barère, che risultò il più suffragato, con 360 voti, seguito da Jean-François-Bertrand Delmas (347); Jean-Jacques Bréard (325); Pierre-Joseph Cambon (275); Georges-Jacques Danton (233); Jean-Antoine-Joseph de Bry (227); Louis-Bernard Guyton de Morveau (202); Jean-Baptiste Treilhard (167) e Jean-François Delacroix (d'Eure-et-Loir) con 151 voti<sup>36</sup>.

Il rapido esame delle funzioni assegnate al Comitato di salute pubblica rivela la *ictu oculi* come questo nuovo organo avesse tutte le carte in regola per divenire, in breve tempo, il dominatore incontrastato della vita politica francese. D'altra parte, già durante il dibattito alla Convenzione nazionale si erano alzate alcune voci che paventavano l'eventualità che un potere senza controllo potesse, presto o tardi, trasformarsi in una tirannia, anche se tali timori erano stati placati con la risposta, che si sarebbe poi rivelata troppo ottimista, che il fulcro del potere nella Francia rivoluzionaria continuasse a risiedere nel potere legislativo, specie per il suo attivismo nella lotta contro le cospirazioni interne e il pericolo di un'invasione straniera<sup>37</sup>.

Come si vedrà in seguito, i dubbi circa gli effettivi poteri e la conseguente condotta del Comitato di salute pubblica furono confermati nei mesi successivi, dopo una prima fase interlocutoria, durante la quale il Comitato non riuscì ad esprimere una linea politica coerente, finendo per essere relegato ai margini della vita politica francese. Questa fase di stallo, durata fino al luglio 1793, si spiega soprattutto con il periodico rinnovo mensile del collegio del Comitato, il quale riduceva considerevolmente le capacità di affrontare e risolvere i numerosi problemi che la Francia doveva affrontare<sup>38</sup>. Nella primavera del 1793, inol-

<sup>36</sup> A causa di problemi di salute Jean de Bry fu immediatamente sostituito da Jean-Baptiste-Robert Lindet. All'interno del Comitato c'era una frattura piuttosto evidente tra i seguaci di Danton – François Delacroix, Jean-Jacques Bréard, Jean-Baptiste Treilhard – e una componente “tecnica”, che comprendeva Pierre-Joseph Cambon, Jean-Baptiste-Robert Lindet, Louis-Bernard Guyton de Morveau e Jean-François-Bertrand Delmas. Per un breve profilo biografico dei membri del Comitato si veda il lavoro di B. GAINOT, *Dictionnaire des membres du comité de Salut Public*, Paris, Tallandier, 1990.

<sup>37</sup> D'altro canto, la Convenzione provò a limitare il potere del Comitato di salute pubblica negandogli qualsiasi autonomia di bilancio e impedendo che venisse nominato un Presidente al suo interno. Se diamo credito all'intervento che Barère tenne alla Convenzione durante la seduta del 5 Aprile 1793, la creazione del Comitato di salute pubblica non prevedeva né l'avocazione ad esso del potere legislativo né, tantomeno, il mandato sull'esistente potere legislativo. Sul punto, si veda *Le Moniteur*, XVI, Paris 1840, p. 76.

<sup>38</sup> Il 30 maggio 1793, si assistette alla prima sostituzione di membri del collegio, in ragione della nomina da parte della Convenzione di cinque nuovi membri: Georges-August Couthon e Louis-Antoine de Saint-Just sul versante Montagnardo; Marie-Jean Héault de Séchelles e Jean-Baptiste-Charles Mathieu, più allineati al gruppo capeggiato da Danton, oltre all'indipendente Dominique-Vincent Ramel. Sul cosiddetto «Comité Danton» si veda J. CASTELNAU, *Le Comité de Salut Public*, Paris, Hachette, 1941.



tre, il Comitato di salute pubblica era dominato politicamente da Danton, il quale era animato da un approccio moderato, funzionale alla ricerca di un compromesso con le potenze alleate nemiche, anche attraverso la stipula di trattati di pace separati. Accanto a Danton, spicca anche la figura di Barère, il vero perno operativo del collegio, impegnato in una febbrile attività su una vasta gamma di questioni. Durante questo periodo ebbero luogo numerosi eventi, che in questa sede possono essere solamente sfiorati, come la decisione di reclutare undici nuove armate, ciascuna delle quali sarebbe stata organizzata e controllata da commissari della Convenzione. Un'altra importante misura, adottata il 4 maggio 1793, riguardava l'istituzione del calmiera sui prezzi del grano, al fine di garantire l'approvvigionamento alimentare di Parigi.

Ad ogni modo, l'evento più importante che contrassegnò l'intero periodo fu il conflitto tra la Montagna e i Girondini e la conseguente sconfitta politica di questi ultimi. La condanna a morte degli esponenti della Gironda, peraltro, ebbe anche delle conseguenze impreviste, come lo scoppio della rivolta federalista e l'adozione della strategia del Terrore per cercare di riportare l'ordine nel paese<sup>39</sup>. Durante questa aspra lotta, Danton si trovò suo malgrado nell'occhio del ciclone, in conseguenza delle accuse mossegli da Robespierre. Questi ne stigmatizzava l'atteggiamento conciliante e temporeggiatore, tanto che Danton trovò opportuno dimettersi dal Comitato di salute pubblica rimasto fino a quel momento, grazie alla sua presenza, abbastanza immune dalle lotte che laceravano la Convenzione.

Nel frattempo, la Convenzione nazionale decise di accelerare la scrittura della nuova Costituzione, che fu infine approvata il 24 giugno 1793 dopo che il primo progetto, presentato da Condorcet, era stato giudicato non adatto alla nuova Francia repubblicana<sup>40</sup>. La nuova costituzione, incentrata sulle questioni sociali e dal forte afflato democratico, rivelava i nuovi rapporti di forza all'interno della Convenzione, con la decisa preponderanza della fazione montagnar-

<sup>39</sup> La resa dei conti con i Girondini fu provocata dall'arresto di Hébert, uno dei *leaders* della Montagna, deciso dalla Commissione dei dodici il 24 maggio. Il giorno seguente, sotto la guida dei Giacobini, ebbe luogo la rivolta della Comune di Parigi che si concluse, il 2 giugno, con l'arresto dei *leaders* girondini alla Convenzione nazionale. Sulle "Journées" del maggio-giugno 1793 si veda M. SLAVIN, *The making of an insurrection. Parisian sections and the Gironde*, Cambridge (MT.), Harvard University Press, 1986.

<sup>40</sup> È importante sottolineare in questa sede come la Costituzione del 1793 non sia mai entrata in vigore, soprattutto perché la guerra e la rivolta in Vandea provocarono il Terrore, così che la Costituzione venne provvisoriamente sospesa, fino a che non fu scritta una nuova Costituzione durante la fase termidoriana, entrata poi in vigore nel 1795. Sulla Costituzione del 1793 si veda, *ex multis*, R. BOURDERON (a cura di), *L'an I et l'apprentissage de la démocratie*, Paris, Ed. PSD-Saint-Denis, 1995; A. BRIMO, *A propos de la constitution montagnarde du 24 juin 1793 et des deux conceptions de la démocratie*, Paris, Mélanges Magnol, 1948; J. GODECHOT, *La constitution de 1793. L'utopie dans le droit public français?*, Dijon, Editions universitaires de Dijon, 1997; C. LANGLOIS, *La constitution de 1793, utopie de la démocratie?*, in P. ISOART, C. BIDEGARAY (a cura di), *Des Républiques françaises*, Paris, Economica, 1988, pp. 371-387.

da, ravvisabile anche nel numero cospicuo di Giacobini eletti durante i rinnovi del Comitato di salute pubblica nei mesi di giugno e luglio, che videro lo stesso Robespierre entrare a far parte del collegio del Comitato<sup>41</sup>.

#### 4. *Il governo rivoluzionario.*

Con l'elezione del principale leader giacobino e l'allargamento del Comitato a due "tecnici" come Carnot e Prieur de la Côte-d'Or, seguito in settembre da un ulteriore allargamento a sinistra con l'ingresso di Billaud-Varenne e Collot d'Herbois, entrambi esponenti di spicco dei sanculotti, il Comitato di salute pubblica assunse una composizione che, salvo per l'esecuzione di Collot d'Herbois, sarebbe durata per circa un anno, fino al 9 termidoro dell'anno II<sup>42</sup>. Tutti i membri erano accomunati dalla provata fede negli ideali della Rivoluzione, un aspetto che si riteneva decisivo nel momento in cui la Francia repubblicana si trovava ad affrontare una serie di sfide mortali, come la rivolta in Vandea, la resa di Tolone, l'insurrezione di Lione e, non ultima, la minaccia di un'invasione straniera<sup>43</sup>. In altri termini, l'estate del 1793 vedeva in pericolo non solo la Rivoluzione, ma la stessa sopravvivenza di una Repubblica francese indipendente. In ragione di questa situazione, il concetto stesso di "fede rivoluzionaria" era

<sup>41</sup> Il 10 luglio la Convenzione decise di ridurre nuovamente il Comitato a nove membri: i seguaci di Robespierre erano ben rappresentati da Georges-August Couthon, Louis-Antoine de Saint-Just; Pierre-Louis Prieur de la Marne, André Jean Bon-Saint-André, mentre lo stesso Maximilien Robespierre fu nominato il 24 luglio. L'8 luglio, peraltro, lo stesso Robespierre aveva tenuto un discorso al Club giacobino, nel quale aveva difeso il ruolo e l'importanza del Comitato di salute pubblica. Si veda M. BOULOISEAU, *Le Comité de Salut Public 1793-1795*, Paris, PUF, 1968.

<sup>42</sup> Il 14 Agosto 1793, Lazare-Nicolas-Marguerite Carnot e Claude-Antoine Prieur-Duvernois, anche conosciuto come Prieur de la Côte-d'Or, si unirono al Comitato, mentre il 6 settembre era il turno di Jacques-Nicolas Billaud-Varenne e di Jean-Marie Collot d'Herbois. Dopo questo rinnovo parziale dei membri, quello che sarebbe passato alla storia come il «*Grand Comité*» era composto di dodici membri: Bertrand Barère; Jacques Billaud-Varenne; Lazare Carnot; Jean-Marie Collot d'Herbois; Georges Couthon; Jean-Marie Héault de Séchelles, sospettato di alto tradimento e ghigliottinato nell'aprile 1794; Robert Lindet; Pierre-Louis Prieur de la Marne; Claude-Antoine Prieur de la Côte-d'Or, Maximilien Robespierre, André Jeanbon Saint-André e Louis-Antoine Saint-Just.

<sup>43</sup> I dodici del cosiddetto «*Grand Comité*» erano tutti relativamente giovani, di estrazione borghese, con un elevato grado di istruzione e tutti provenienti dalla Francia profonda. Inoltre, essi erano accomunati da una serie di valori: l'amore per la libertà e l'eguaglianza, la lotta contro le superstizioni della Chiesa e l'atteggiamento anticlericale, l'influsso giocato dalla Rivoluzione americana nella loro formazione politica e la grande importanza da essi attribuita ai valori repubblicani derivanti dall'antichità classica. Per una efficace e vivida descrizione dei membri del Grande Comitato dell'anno II si veda la magistrale opera di R. R. PALMER, *Twelve who ruled. The Year of the Terror in the French Revolution*, Princeton, Princeton University Press, 2005 (1<sup>a</sup> edizione 1941), pp. 16-20.

sottoposto, implicitamente ed inconsciamente, ad una profonda revisione: era finito il tempo della speranza di un cambiamento radicale ma, viceversa, occorreva credere nella Rivoluzione per impedire che le conquiste sin lì ottenute andassero perdute sotto l'urto degli attacchi delle forze controrivoluzionarie.

A quattro anni dalle gloriose giornate del luglio 1789, la spinta propulsiva della Rivoluzione si era andata affievolendo e il termine "rivoluzionario" sembrava soggetto ad una straordinaria torsione, fino ad assumere un nuovo significato, acconcio a descrivere il nuovo atteggiamento difensivo che i membri del Comitato di salute pubblica avrebbero adottato per preservare la Francia da una sempre incombente restaurazione aristocratica e monarchica<sup>44</sup>.

In questo senso, il mese di luglio fu terribile, punteggiato da una serie di sconfitte e rovesci militari che fecero temere per la stessa tenuta della compagine nazionale francese: il 12 luglio ci fu la ribellione di Tolone e la consegna, nell'agosto successivo, del porto alla flotta anglo-spagnola. Il 13 luglio, Parigi e l'intera Francia furono scosse dall'assassinio di Jean-Paul Marat, cui seguirono la resa delle piazzeforti di Magonza (23 luglio) e Valenciennes (28 luglio). Il 23 Agosto, di fronte al pericolo di un'invasione che da più parti si riteneva ormai imminente, la Convenzione nazionale decise di adottare un decreto per istituire la leva in massa: tutti i maschi adulti tra i 18 e i 25 anni sarebbero stati arruolati per difendere i confini nazionali. In questa situazione drammatica, il 30 Agosto, giunse la richiesta dei Giacobini di Parigi che volevano mettere all'ordine del giorno il Terrore, per disarticolare la congiura realista e straniera che stava soffocando nelle sue spire la Francia. Si andava preparando, così, il terreno per quei provvedimenti che il Comitato di salute pubblica avrebbe adottato nelle settimane successive, giustificati appunto dallo stato di emergenza<sup>45</sup>.

Senza dilungarsi su ogni singola misura prevista, è tuttavia importante sottolineare i provvedimenti politici che consentirono l'istituzione del governo rivoluzionario e il conseguente avvio del Terrore. Il decreto del 19 vendemmiaio

<sup>44</sup> Su questo punto si veda A. AULARD, *Histoire politique de la Révolution Française. Origines et développement de la démocratie et de la République (1789-1804)*, Paris, Librairie Armand Colin, 5e édition, 1913, p. 358.

<sup>45</sup> Il Comitato di salute pubblica dispose l'abolizione dei sei ministri e del Consiglio esecutivo provvisorio, sostituendo quest'ultimo con dodici commissioni, dipendenti dal Comitato stesso e poste sotto l'autorità della Convenzione nazionale. Le dodici commissioni, composte di uno o due commissari, nominati dalla Convenzione nazionale il 29 luglio, erano: *Commission des administrations civiles, police et tribunaux*; *Commission de l'instruction publique*; *Commission de l'agriculture et des arts*; *Commission du commerce et des approvisionnements*; *Commission des travaux publics*; *Commission des secours publics*; *Commission des transports*; *Commission des revenus nationaux*; *Commission de l'organisation et des mouvements des armées de terre*; *Commission de la marine et des colonies*; *Commission des armes et poudres*; *Commission des relations extérieures*. Per i dettagli e i nomi dei commissari si veda A. AULARD, *Recueil des actes du Comité de salut public avec la correspondance officielle des représentants en mission et le registre du Conseil exécutif provisoire*, Paris, Imprimerie nationale, 1889-1910, Vol. XII, pp. 326-330.

dell'anno II (10 Ottobre 1793), con cui per la prima volta si delineavano alcuni profili di una teoria del governo rivoluzionario, traeva spunto dal rapporto presentato da Saint-Just di fronte alla Convenzione nazionale, nel quale il più giovane membro del Comitato di salute pubblica illustrava le principali criticità emerse all'interno del potere esecutivo francese e provvedeva a identificare il governo rivoluzionario come un governo di guerra, ponendo così le premesse per l'istituzione di una dittatura provvisoria – secondo il già citato modello dell'antica Roma – fino a quando non fosse stato siglato un trattato di pace con le potenze nemiche. Il decreto, strutturato in 14 agili articoli, innanzi tutto riaffermava il ruolo centrale del Comitato di salute pubblica, secondo quanto disposto dall'articolo 2, il quale prevedeva che il Consiglio Esecutivo provvisorio, i ministri, gli ufficiali e tutti gli organi amministrativi sarebbero stati dipendenti dal Comitato di salute pubblica. Questo, a sua volta, avrebbe dovuto presentare ogni settimana un rapporto alla Convenzione nazionale<sup>46</sup>. Inoltre, il decreto lasciava prefigurare un'inedita concezione del diritto, funzionale a garantire che le norme approvate dal governo rivoluzionario fossero attuate nel minor tempo possibile e in maniera quanto più efficiente; a tal fine, l'articolo 4 disponeva che vi fosse un rapporto diretto tra il Comitato di salute pubblica e i singoli distretti in cui era stata divisa la Francia, prevedendo al contempo che ogni ritardo nell'esecuzione delle leggi approvate a Parigi fosse punito con pene severe, visto che ogni impedimento era considerato come un attacco alla libertà nazionale.

L'intero decreto era ispirato alla necessità di colmare il divario esistente tra i principi previsti dalla Costituzione e i pericoli che minacciavano la Francia, giungendo persino a giustificare leggi in palese contraddizione con la nuova Costituzione con il pretesto che occorreva prima di tutto preoccuparsi di salvare la Rivoluzione<sup>47</sup>. È evidente come si trattasse di una lettura dell'emergenza finalizzata alla violazione del testo costituzionale o, per meglio dire, in spregio a qualsiasi teoria costituzionalista relativa alla separazione dei poteri e le cui conseguenze non avrebbero tardato a palesarsi, con l'inaugurazione del Terrore.

<sup>46</sup> L'articolo 3 del decreto, significativamente intitolato «Décret de la Convention déclarant le gouvernement provisoire révolutionnaire jusqu'à la paix», disponeva che ogni misura di polizia dovesse essere adottata dal Consiglio esecutivo provvisorio sotto il suo controllo, mentre il Comitato di salute pubblica era incaricato di redigere liste di candidati ufficiali alla Convenzione nazionale (articolo 5), oltre a dover redigere un rapporto sulla produzione di grano in ciascun distretto. L'articolo 12, poi, confermava il comando del Comitato di salute pubblica sull'Armata rivoluzionaria.

<sup>47</sup> Nelle parole di Saint-Just, «*Les lois sont révolutionnaires, ceux qui les exécutent ne le sont pas. Dans les circonstances où se trouve la République, la Constitution ne peut être établie [...] Elle deviendrait la garantie des attentats contre la liberté parce qu'elle manquerait de la violence nécessaire pour les réprimer. Il est impossible que les lois révolutionnaires soient exécutées si le gouvernement lui-même ne s'est constitué révolutionnairement*». Per il testo completo si veda L. A. DE SAINT-JUST, *Discours et rapports*, presentati da A. SOBOUL, Paris, Mésidor/Éditions sociales, 1988, pp. 116-131.

La tappa successiva nel rafforzamento del governo rivoluzionario fu il cosiddetto Codice di Frimaio. Questo, appunto, può essere considerato il testo che sancì definitivamente la piena assunzione del potere da parte del Comitato di salute pubblica.

Approvato dalla Convenzione nazionale il 14 Frimaio dell'anno II (4 Dicembre 1793) e composto di 69 articoli, il decreto serviva principalmente a riaffermare una volta per tutte il potere della Convenzione nazionale e del suo braccio armato<sup>48</sup>. Per la prima volta, la Francia aveva un governo centralizzato, con tutti i poteri esecutivi concentrati nelle mani del Comitato di salute pubblica, anche se, in apparenza, sembrava che tutto il potere restasse in capo alla Convenzione nazionale<sup>49</sup>.

Anche se a prima vista il Codice di Frimaio non faceva altro che ribadire alcune misure previste da alcune leggi precedenti, in realtà forniva al Comitato la possibilità di nominare il personale apicale del corpo diplomatico e i ranghi degli ufficiali delle forze armate, autorizzando questi ultimi, a loro volta, ad adottare tutte le misure ritenute necessarie per riformare le rispettive giurisdizioni<sup>50</sup>. In realtà, il bersaglio principale del Codice di Frimaio erano le tendenze federaliste, contro le quali prevedeva un'ampia gamma di misure che miravano tutte a porre i poteri locali sotto il controllo del governo centrale. Questa aspra lotta avrebbe visto, accanto al Comitato di salute pubblica, degli agenti nazionali nominati in ciascun distretto e municipalità, incaricati di redigere e inviare un rapporto a Parigi ogni dieci giorni, e che sarebbero stati i protagonisti di un progetto di profonda riorganizzazione dei poteri locali, ispirato ad un disegno fortemente centralistico<sup>51</sup>. In

<sup>48</sup> Il preambolo di questo decreto riaffermava come «*la Convention Nationale [...] décrète qu'il est défendu à toutes autorités constituées, autres que le représentants du peuple et les tribunaux, d'intituler au nom du peuple français leurs arrêtés, proclamations ou toute autre espèce d'actes, sous peine d'être poursuivies comme coupables d'attentat à l'unité et à l'indivisibilité de la République*». Il decreto era articolato in 5 sezioni, rispettivamente intitolate: I *Envoi et promulgation des lois*; II, *Exécution des lois*; III *Compétence des autorités constituées*; IV *Réorganisation et épuration des autorités constituées*; V *De la pénalité des fonctionnaires publics et des autres agents de la République*. Per il testo del decreto e una prima valutazione della sua influenza si veda P. MAUTOUCHET, *Le Gouvernement Révolutionnaire (10 août 1792 – 4 Brumaire an IV)*, Paris, Edouard Cornely, 1912, pp. 233-243.

<sup>49</sup> L'Articolo 1, sezione II, prevedeva che «*la Convention est le centre unique de l'impulsion du gouvernement*», mentre l'articolo 2, sezione II, aggiungeva che «*tous les corps constitués et les fonctionnaires publics sont mis sous l'inspection immédiate du Comité de Salut public*».

<sup>50</sup> Riguardo a queste disposizioni si veda l'articolo 1, sezione III, relativo alle questione diplomatiche; l'articolo 4, sezione III, sulle nomine dei quadri militari e l'articolo 1, sezione IV, concernente i poteri giurisdizionali.

<sup>51</sup> Su questi aspetti, F. FURET, D. RICHET, *La Rivoluzione francese*, Roma-Bari, Laterza, 1986, t. I, p. 250, [trad. it. di S. Brilli Cattarini e C. Patané; edizione originale: *La Révolution française*, Paris, Librairie Arthème Fayard, 1973] danno un giudizio più sfumato, lasciando intendere che, in realtà, la vera e concreta centralizzazione si ebbe solo con i prefetti napoleonici, mentre molti delle misure previste dal Comitato di salute pubblica rimasero dei meri auspici, tanto da configurare una sorta di "federalismo giacobino".

questo senso, sia al Comitato di salute pubblica sia al Comitato di sicurezza generale fu assegnato il compito di controllare le municipalità e, soprattutto, le società popolari, inizialmente tollerate durante il periodo di dominio della fazione girondina e ora considerate una reale minaccia per l'unità nazionale della Francia<sup>52</sup>.

D'altra parte, l'intero decreto era ispirato dall'auspicio di raggiungere il massimo grado di unità e ortodossia rivoluzionaria, cercando di eliminare per quanto possibile ogni potere discrezionale. Secondo questo programma, un'intera sezione del decreto era dedicata alla questione della esecuzione delle norme, in modo da velocizzare questo processo e, al contempo, evitare qualsiasi incomprensione: tra le misure previste, la più importante riguardava senza dubbio la creazione di un *Bulletin des lois*, unica fonte di cognizione delle norme approvate dalla Convenzione nazionale<sup>53</sup>. Quest'ultima, pur rimanendo nominalmente la padrona indiscussa della vita politica francese, in realtà con il Codice di Frimaio abdicava al suo ruolo a favore del Comitato di salute pubblica, che si candidava così a divenire il fulcro intorno al quale sarebbero ruotate tutte le grandi decisioni relative agli aspetti politici, economici e civili della Francia dell'epoca.

Le conseguenze della decisione di attribuire al Comitato di salute pubblica questa sorta di onnipotenza furono evidenti solo tre settimane dopo, quando Robespierre presentò di fronte alla Convenzione nazionale il suo rapporto sui principi del governo rivoluzionario. Il discorso del leader giacobino era tutto incentrato sul carattere inedito della situazione vissuta dalla Francia in quel momento, dove non solo il governo rivoluzionario si presentava come un ardito esperimento, ma la stessa esperienza della Rivoluzione non poteva essere messa a raffronto con nessun'altra vicenda del passato. Tenendo sempre fermo l'obiettivo della difesa della Repubblica da parte del governo rivoluzionario, Robespierre tracciava anche una grande frattura tra questo e la forma di governo che in quella sede egli definì come costituzionale<sup>54</sup>. I pericoli e le minacce a cui era

<sup>52</sup> Al fine di comprendere l'importanza del decreto relativo ai rapporti tra centro e periferie, si veda il bollettino inviato dal Comitato di salute pubblica ai dipartimenti e ai distretti, contenuto nel volume di P. MAUTOUCHET, *op. cit.*, pp. 243-255.

<sup>53</sup> L'articolo 1 istituiva il *Bulletin des lois*, mentre gli articoli 9 e 10 disciplinavano le fonti di cognizione delle leggi. Infine, la sezione V era interamente dedicata alle procedure per punire le infrazioni.

<sup>54</sup> Robespierre affermava che: «*le but du gouvernement constitutionnel est de conserver la République; celui du gouvernement révolutionnaire est de la fonder*». In conseguenza di ciò, «*le gouvernement constitutionnel s'occupe principalement de la liberté civile et le gouvernement révolutionnaire de la liberté publique. Sous le régime constitutionnel, il suffit presque de protéger les individus contre l'abus de la puissance publique; sous le régime révolutionnaire, la puissance publique elle-même est obligée de se défendre contre toutes les factions qui l'attaquent*». Per il testo del «Rapport sur les principes du gouvernement révolutionnaire fait, au nom du Comité de salut public, par Maximilien Robespierre» si veda P. MAUTOUCHET, *op. cit.*, pp. 262-265.



esposta la Francia costringevano il governo rivoluzionario a adottare una linea politica e una condotta che erano contrari ai principi fissati nella Costituzione, superando qualsiasi modello fino ad allora conosciuto<sup>55</sup>. In questo senso, la guerra rappresentava una giustificazione perfetta per abbandonare la legalità costituzionale e adottare una strategia terroristica contro tutti i reali o supposti nemici della Rivoluzione: in altri termini, il governo rivoluzionario costituiva una sorta di preludio necessario all'entrata in vigore della Costituzione.

Per quanto riguardava poi le minacce, vere o presunte, Robespierre era convinto che andassero colpiti simultaneamente i nemici interni ed esterni, entrambi ugualmente pericolosi: il decreto emanato il 5-6 Nevoso dell'anno II (25-26 Dicembre 1793) disponeva che tutti gli stranieri fossero esclusi dagli uffici pubblici, mentre si approntavano le prime misure volte ad eliminare le fazioni politiche che contribuivano a lacerare il tessuto civile e a minare il morale dei cittadini francesi.

In sintesi, la teoria sul governo rivoluzionario presentata da Robespierre mutava profondamente anche l'idea stessa di sovranità, la quale si configurava ora come una pericolosa miscela di potere costituente e potere costituito, posto sotto la guida di una minoranza radicale, a sua volta legittimata da alcuni principi indistinti, come quelli della virtù e dell'amor di patria. Chiaramente, questi principi, specie quelli relativi alla virtù, erano funzionali agli interessi dei giacobini e al loro obiettivo di creare una Repubblica fortemente centralizzata, in cui i cittadini, detentori nominali di tutti i diritti, erano in realtà sottoposti alla dittatura di una minoranza, legittimata a ciò dall'emergenza bellica e dalla minaccia di una più o meno presunta macchinazione straniera volta a rovesciare la Repubblica<sup>56</sup>.

## 5. *Il Terrore.*

Come si è avuto modo di vedere, sin dall'estate del 1793 il Comitato di salute pubblica aveva cominciato ad adottare un'ampia gamma di misure volte a restaurare o, in taluni casi, ad imporre *ex novo* l'autorità della Convenzione nazionale, grazie ad una lotta spietata e senza quartiere contro i nemici interni ed esterni della Repubblica. I primi risultati dimostravano l'efficacia della decisio-

<sup>55</sup> Proseguendo con le parole di Robespierre: «*le gouvernement révolutionnaire a besoin d'une activité extraordinaire, précisément parce qu'il est en guerre. Il est soumis à des règles moins uniformes et moins rigoureuses parce que les circonstances où il se trouve sont orageuses et mobiles, et surtout parce qu'il est forcé à déployer sans cesse des ressources nouvelles et rapides, pour des dangers nouveaux et pressants*».

<sup>56</sup> In merito alla concezione giacobina della Repubblica si veda la voce curata da F. FURET, *Jacobinisme*, in F. FURET, M. OZOUF (a cura di), *Dictionnaire critique de la Révolution française*, Paris, Flammarion, 1992, vol. IV, pp. 233-251, insieme al lavoro di L. JAUME, *Scacco al liberalismo. I giacobini e lo Stato*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2003 [trad. it. di C. Cassani; ediz. originale: *Échec au libéralisme. Les Jacobins et l'État*, Paris, Éditions Kimé, 1990].

ne adottata dalla Convenzione di inaugurare un modello di dittatura commissaria, in cui il Comitato di salute pubblica operava come strumento straordinario di governo, pur essendo incardinato nel potere legislativo, secondo il modello romano che si è già avuto modo di descrivere in precedenza.

D'altra parte, il concetto stesso di salute pubblica si riferiva ad una pratica antica, vale a dire la latina *salus publica*, invocata dal Senato di Roma per giustificare appunto l'instaurazione di una dittatura per un periodo limitato ogni qualvolta la Repubblica era minacciata da un pericolo mortale. Nell'inedito scenario rivoluzionario, il concetto di salute pubblica poteva essere accostato, oltre che alla *salus publica* latina, anche alle numerose concezioni della «ragion di Stato» emerse durante il XVI e il XVII secolo, quando politici e filosofi se ne avvalsero per giustificare la crescente concentrazione di poteri nelle mani del monarca e il sempre più frequente ricorso da parte degli Stati ai cosiddetti *arcani imperii*<sup>57</sup>.

In questo senso, l'intera vicenda assume i contorni del paradosso, con un concetto coniato ed utilizzato per giustificare le pretese assolutistiche dei sovrani che, durante il periodo rivoluzionario, si rivela idoneo a concludere il processo di creazione di uno Stato organizzato *more geometrico*, secondo quel disegno di accentramento amministrativo portato avanti senza successo dai Borboni per circa due secoli<sup>58</sup>.

Resta da chiarire, tuttavia, quale fosse il ruolo costituzionale del Comitato di salute pubblica rispetto all'assetto dei poteri nella Francia dell'anno II, specie dopo la formulazione della teoria del governo rivoluzionario e la sua applicazione concreta, soprattutto in seguito all'emanazione del Codice di Frimaio. Come si è già detto, apparentemente il potere legislativo, impersonato dalla Convenzione nazionale, continuava a mantenere il predominio, utilizzando l'istituto della dittatura commissaria come strumento di governo, secondo il modello classico della Repubblica romana. Tuttavia, sotto l'incombere degli eventi e di fronte al rischio di un collasso della compagine statale francese, il Comitato di salute pubblica assunse progressivamente una serie di poteri e prerogative che, nei fatti, si sostanziarono nel rovesciamento dei ruoli, trasformandolo nell'elemento propulsore della vita politica francese e relegando così la Convenzione nazionale ad un ruolo ancillare, limitato alla ratifica e alla presa d'atto delle decisioni assunte in seno al Comitato.

D'altra parte, a sancire anche plasticamente questo inedito assetto costituzionale, che difficilmente può essere ricondotto alle classiche teorie sulla sepa-

<sup>57</sup> Sul concetto di ragion di Stato si veda il volume di M. STOLLEIS, *Stato e ragion di Stato nella prima età moderna*, Bologna, Il Mulino, 1998 [trad. it a cura di S. Iovino e C. Schultz, *Staat und Staaträson in der frühen Neuzeit: Studien zur Geschichte des Öffentlichen Rechts*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1990].

<sup>58</sup> È la tesi magistralmente sostenuta da A. DE TOCQUEVILLE, *L'ancien régime et la Révolution*, Paris 1856 [trad. it a cura di L. Russo, introd. di G. Candeloro, *L'Antico Regime e la Rivoluzione*, Milano, BUR, 1996], secondo il quale la Rivoluzione non avrebbe fatto altro che completare il programma assolutistico di accentramento amministrativo.

razione dei poteri e al rapporto di fiducia tra legislativo ed esecutivo, contribuirono alcuni episodi, che si avrà modo di esaminare in seguito, come la periodica epurazione di componenti politiche dall'assemblea legislativa perché considerate non allineate all'ortodossia rivoluzionaria impersonata dal Comitato. Insomma, per richiamare la felice definizione datane dal Martucci, ci troveremmo di fronte ad un «ircocervo costituzionale», metà potere legislativo e metà potere esecutivo, senza considerare che – per rimanere all'interno della metafora – le lunghe grinfie di questo bizzarro animale mitologico si allungavano sul potere giudiziario, con la stretta collaborazione con il Comitato di sicurezza generale, con cui si divideva le questioni di polizia e, non ultima, la sostanziale dipendenza del Tribunale rivoluzionario dalle direttive provenienti dal Pavillon de l'Égalité<sup>59</sup>.

L'insieme di questi poteri, in altri termini, potrebbe fornirci la chiave per classificare il Comitato di salute pubblica, che si potrebbe annoverare nelle dittature sovrane anziché in quelle commissarie, secondo la ricostruzione datane da Carl Schmitt. Secondo questa prospettiva teorica, il Comitato di salute pubblica sarebbe stato investito di un potere che avrebbe racchiuso tutti e tre i tipi di dittatura dell'antica Roma, per quella straordinaria e pericolosa miscela di potere costituito e potere costituente che, come richiamato poc'anzi, rappresenterebbe la cifra peculiare del Comitato.

Una delle differenze rispetto all'esperienza delle dittature latine, al contrario, risiederebbe nel carattere collegiale del potere del Comitato, sottoposto ad un rinnovo mensile da parte della Convenzione nazionale, a differenza dell'organo monocratico investito della dittatura dal Senato romano con un mandato di sei mesi, equivalente alla durata delle operazioni militari nel corso di un anno solare.

Ad ogni modo, dal luglio 1793, la Convenzione nazionale confermò in larga misura tutti i membri del Comitato di salute pubblica, allineandosi così al suo illustre precedente e, soprattutto, rendendo palese la sua abdicazione rispetto ad alcune prerogative che avrebbero dovuto collocarla in una posizione di supremazia rispetto al potere esecutivo. L'introduzione di questo mandato illimitato fu una delle cause principali che determinarono la lenta ma inesorabile instaurazione del Terrore come inflessibile strumento di governo.

In realtà, dopo solo un anno di attività, nella primavera del 1794 il Comitato di salute pubblica era andato oltre ogni più rosea aspettativa, dato che durante l'inverno era riuscito a espellere le armate delle monarchie coalizzate dal territorio francese. Accanto alle vicende belliche, il Comitato si era dedicato, come si è già avuto modo di vedere, a intervenire con provvedimenti legislativi in numerosi ambiti, che possono essere riassunti in tre macroaree: la prima, naturalmente, riguardava le questioni militari, essenziali per la stessa sopravvivenza

<sup>59</sup> Si fa riferimento a R. MARTUCCI, *Il governo dell'emergenza*, cit., pp. 123-124. Per una storia dell'utilizzo dell'ircocervo per riferirsi a cose assurde ed irreali cfr. G. SILLITI, *Tragelaphos: storia di una metafora e di un problema*, Napoli, Bibliopolis, 1980.

della Francia, cui seguivano le misure dirigiste volte a contrastare le carenze nell'approvvigionamento e, infine, tutta la panoplia di norme e atti con cui si formò il *corpus* di quella che si sarebbe eufemisticamente definita "giustizia rivoluzionaria"<sup>60</sup>.

La situazione militare, com'era prevedibile, era quella che destava maggiori preoccupazioni e che aveva tenuto impegnato il Comitato di salute pubblica, con vaste parti del paese occupate o fuori controllo e con le flotte in disarmo – come quella di Brest – o, peggio, consegnate agli inglesi, come era accaduto a Tolone. Di fronte a questo fosco quadro, la nomina di Lazare Carnot e Prieur de la Cote d'Or rappresentò un vero e proprio momento di svolta. Infatti, grazie allo sforzo di entrambi, la Francia in breve tempo riuscì a riarmare la sua flotta e a riempire i ranghi delle armate rivoluzionarie, falcidiate dalle diserzioni, tanto da passare alla controffensiva nell'estate del 1794 e a dilagare nei paesi confinanti<sup>61</sup>. I rappresentanti in missione furono tra i protagonisti di questo immenso sforzo bellico, come dimostrano gli esempi più celebri di Saint-Just e Jean Bon Saint-André, i quali provvidero a epurare i ranghi degli ufficiali dagli aristocratici, sostituendo questi ultimi con giovani ufficiali di provata fede rivoluzionaria, galvanizzando così le truppe francesi e infondendo loro quello slancio che avrebbe permesso alle armate rivoluzionarie di prevalere nelle decisive battaglie dell'autunno del 1793 e della primavera del 1794<sup>62</sup>.

Senza dilungarsi su ogni singolo provvedimento adottato in quel periodo, occorre tuttavia sottolineare come gli interventi sugli arsenali e i cantieri navali, tutti ispirati dal progetto di realizzare un sistema di produzione più efficiente e centralizzato, si risolse, nei fatti, nella creazione di un apparato di produzione bellico di proprietà dello Stato. Nonostante la maggioranza dei membri del Comitato di salute pubblica fosse sinceramente legata agli ideali fisiocratici, il collegio si trovò a dover adottare delle misure antitetiche, come l'istituzione di un calmiera sui prezzi per scongiurare il rischio di una carestia. Si tratta qui di uno degli aspetti chiave del governo rivoluzionario, vale a dire la capacità di abban-

<sup>60</sup> Per una descrizione piuttosto esauriente delle principali misure adottate dal Comitato di salute pubblica durante la fase del Governo rivoluzionario si vedano, *ex multis*, G. LEFEBVRE, *Le gouvernement révolutionnaire, 2 juin 1793-9 thermidor an II*, Paris, Centre de documentation universitaire, 1952 e M. BOULOISEAU, *La Francia rivoluzionaria. La Repubblica giacobina 1792-1794*, Roma-Bari, Laterza, 1987 [trad. it. di S. Brilli Cattarini e C. Patané; ediz. originale: *La République jacobine, 10 août 1792-9 thermidor an II*, Paris, Seuil, 1972].

<sup>61</sup> Sul ruolo giocato da Lazare Carnot nel predisporre le basi che resero possibile la controffensiva delle armate rivoluzionarie si veda M. REINHARD, *Le Grand Carnot*, Paris, Hachette, 1950-1952, 2 voll.

<sup>62</sup> I *représentants en mission* ricoprirono una carica importante, contribuendo al successo dell'unità amministrativa e di indirizzo governativo e, di conseguenza, a un crescente processo di centralizzazione, lasciando intravedere il futuro ruolo dei prefetti napoleonici. Sul punto si veda lo studio di M. BIARD, *Missionnaires de la République: les représentants du peuple en mission, 1793-1795*, Paris, Editions du CTHS, 2002.

donare i pregiudizi ideologici a favore di un approccio empirico indispensabile per governare un paese in emergenza e sull'orlo della dissoluzione<sup>63</sup>.

E, d'altro canto, la rinuncia al predominio del potere legislativo a favore di quello esecutivo, presto trasformatosi in una dittatura di salute pubblica, al pari dell'approccio dirigista in economia funzionale alla realizzazione di un programma sociale caro a Robespierre, non sono forse altrettanti esempi di come il Comitato di salute pubblica abbia improntato la propria azione ad una concezione pragmatica e, in ultima analisi, realista<sup>64</sup>?

L'introduzione del calmiere sul grano, sul pane e su altri beni di prima necessità, decisa il 17 settembre 1793, obbligava contadini, mugnai e fornai a porre la propria produzione sotto il controllo dello Stato, garantito da un ampio numero di ispettori incaricati di sorvegliarne il rispetto e punire ogni violazione. D'altra parte, questo provvedimento fu preceduto da altre importanti misure – come il prestito da un miliardo e l'abolizione, senza compensi, dei diritti feudali – che sembravano voler favorire l'iniziativa privata, anche se in realtà tutti gli atti erano volti a favorire un consenso generale verso gli ideali rivoluzionari.

Ad ogni modo, accanto alle misure sociali, il Comitato adottò presto anche misure repressive a carattere terroristico, ritenute indispensabili per convogliare forzatamente il consenso verso la Rivoluzione: infatti, dopo il recepimento della richiesta del settembre 1793 di porre il terrore all'ordine del giorno, il Comitato elaborò una strategia complessiva di lotta contro i nemici interni, attraverso l'adozione di norme funzionali a ridurre al silenzio qualsiasi opinione eterodossa rispetto a quanto stabilito dal Comitato.

Ad onor del vero, l'ambito economico fu tra quelli più interessati dall'emergere di differenze politiche, al pari delle questioni religiose, che trovarono un momento drammatico nella politica di decristianizzazione<sup>65</sup>. Questo violento movimento anticlericale era una delle conseguenze dell'ascesa degli hebertisti, un gruppo rivoluzionario radicale che mirava a ridurre il potere della Chiesa e a favorire l'intervento diretto dello Stato nelle questioni economiche. Nonostante

<sup>63</sup> E non è un caso che il termine *ideologia* come complesso di credenze, opinioni, rappresentazioni, valori che orientano un determinato gruppo sociale sia apparso per la prima volta nell'opera *Mémoire sur la faculté de penser* del 1796 di Antoine-Louis-Claude Destutt de Tracy (1754-1836).

<sup>64</sup> D'altra parte, il programma politico di Robespierre era incentrato su tre provvedimenti principali: il decreto adottato il 3 giugno 1793, relativo alla alienazione delle proprietà degli *émigrés*; il decreto approvato il 10 giugno 1793, sulla divisione dei beni comuni e, infine, il decreto approvato il 17 luglio 1793, relativo alla soppressione senza indennizzo, dei diritti feudali e dei redditi da questo generati. Su questi aspetti, si veda A. SOBOUL, *Robespierre et la formation du gouvernement révolutionnaire*, 27 juillet – 10 octobre 1793, in «Revue d'histoire moderne et contemporaine», n. 10, 1958, pp. 283-294.

<sup>65</sup> In merito al movimento di decristianizzazione, che non era né ateo né materialista, ma semplicemente deista, si veda il classico lavoro di A. AULARD, *Le Christianisme et la Révolution*, Paris, F. Rieder et Cie, 1925, unitamente agli studi di M. VOVELLE, *Religion et Révolution: la déchristianisation de l'an II*, Paris, Hachette, 1976 e Id., *La Révolution contre l'Eglise: de la Raison à l'Etre Suprême*, Paris, Ed. Complexe, 1988.

l'apparente consonanza con gli accenti più radicali presenti in alcune personalità del collegio, il processo di decristianizzazione non incontrava affatto il favore del Comitato di salute pubblica, perché urtava la religiosità dei francesi e creava ulteriori argomenti di dissidio in una fase in cui la Francia, viceversa, doveva unirsi nello sforzo di respingere gli invasori. Dall'altro lato, si situava il gruppo conosciuto come gli "Indulgenti", che sostenevano Danton e che chiedevano alla Convenzione nazionale e al Comitato di salute pubblica di adottare un atteggiamento più tollerante, che prevedeva la repressione degli hebertisti e la fine del Terrore, di cui essi non comprendevano la necessità né, tantomeno, l'utilità.

Il famoso discorso tenuto da Saint-Just di fronte alla Convenzione nazionale il 23 Ventoso dell'anno II (13 Marzo 1794), incentrato sulle cospirazioni contro la libertà e il popolo francese, pose le premesse per l'arresto degli hebertisti, avvenuto lo stesso giorno. Solo due giorni dopo, Robespierre con un altro discorso di fronte alla Convenzione nazionale chiedeva l'annientamento di tutte le fazioni che laceravano e indebolivano il paese. Come conseguenza, il 4 Germinale dell'anno II (24 marzo 1794), il Tribunale rivoluzionario condannava a morte gli hebertisti, mentre la fazione dantonista li avrebbe seguiti a breve.

Questa rapida eliminazione di tutte le fazioni consente di esaminare in che modo il Comitato di salute pubblica avesse proceduto a riformare la giustizia rivoluzionaria, per poi utilizzarla come strumento di repressione essenziale per riportare l'ordine nel paese. La prima tappa di questo percorso era stato, il 17 Settembre 1793, l'approvazione della cosiddetta legge dei Sospetti, che mirava ad affievolire le garanzie alle libertà personali e ad inaugurare il Terrore, grazie ad un elenco di potenziali nemici della Rivoluzione. Elenco che vedeva al proprio interno nobili, parenti di nobili emigrati, funzionari rimossi dagli uffici o sospettati di tradimenti e, infine, possessori di ricchezze sospette<sup>66</sup>. L'anno seguente, tale lista fu ampliata e l'intera legge fu inasprita, prevedendo il rovesciamento dell'onere della prova: ora a carico degli accusati. Ad ogni modo, la più importante innovazione apportata dalla legge dei Sospetti era che la sua esecuzione e l'ordine di arresto spettassero sia al Comitato di salute pubblica sia al Comitato di sicurezza generale, escludendo qualsiasi altra autorità giudiziaria, così da affievolire ulteriormente le già deboli garanzie legali degli accusati.

Questa tendenza a incrementare le funzioni repressive dei due citati comitati si accompagnava all'estensione delle competenze del Tribunale rivoluzionario, avvenuta grazie a due successivi decreti che, unitamente alla legge adottata il 22 Pratile dell'anno II (10 giugno 1794), diedero virtualmente avvio alla fase del Grande Terrore, durante il quale venne giudicato e condannato a morte dal

<sup>66</sup> Sulla legge dei sospetti si veda L. JACOBS, *Les suspects pendant la Révolution 1789-1794*, Paris, Hachette, 1952 e J. L. MATHARAN, *Suspects and suspicion 1792-1794*, Oxford, Oxford University Press, 1985, 3 voll.



Tribunale rivoluzionario all'incirca lo stesso numero di persone dei mesi precedenti<sup>67</sup>.

Ad ogni modo, la vittoria nella battaglia di Fleurus del 26 giugno 1794 sottrasse ai sostenitori del Terrore un formidabile argomento, visto che la feroce repressione in atto era stata giustificata sino a quel momento dalla minaccia militare alla stessa indipendenza francese. L'affievolirsi del pericolo straniero pose anche le premesse per l'attività cospirativa del Comitato di sicurezza generale, il quale si era visto sottrarre dal Comitato di salute pubblica molte funzioni di polizia, dopo che quest'ultimo aveva istituito un proprio ufficio dedicato all'attività inquirente<sup>68</sup>. In altri termini, si può tranquillamente affermare come, nel momento del trionfo, il Comitato di salute pubblica ponesse anche le basi per la sua rovina. In realtà, la reazione termidoriana fu provocata sia dalle vittorie del mese di Messidoro sia dalla necessità del popolo francese di un periodo di calma e pace, dopo circa un lustro di disordini e instabilità, oltre che dalla insoddisfazione per le stragi seguite all'instaurazione del Terrore.

In conclusione, la parabola finale del Grande Comitato apre uno squarcio di luce su due tra i principali aspetti della Rivoluzione francese: da un lato, la dimensione logica degli eventi rivoluzionari, spesso contraddistinti da una forte componente casuale e, dall'altro lato, la dimensione storica, che tende a collocare la Rivoluzione francese in una prospettiva di più lungo periodo. In questo senso, gli eventi che condussero all'istituzione del Comitato di salute pubblica e del governo rivoluzionario possono essere spiegati con la tendenza, risalente peraltro all'ultima fase dell'Antico regime, verso il centralismo amministrativo, mentre la dittatura di salute pubblica fu solo una delle possibili risposte all'emergenza in cui si trovò la Francia repubblicana quando dovette difendersi dall'invasione straniera e dal rischio della guerra civile.

Ma, soprattutto, ciò che è più importante sottolineare nel concludere questo saggio è come il Comitato di salute pubblica – vero e proprio centauro istituzionale – si configuri come degno e autentico figlio di quel complesso e a volte contraddittorio spirito dei Lumi, volto tanto a negare le vecchie idee quanto a ricercare, con fatica, nuovi equilibri costituzionali.

<sup>67</sup> In realtà, dal marzo 1793, quando venne istituito il Tribunale rivoluzionario, fino al giugno del 1794 (22 pratile dell'anno II) furono condannate 577 persone, seguite da 1285 condanne dal 10 giugno (22 pratile) fino al 9 luglio (9 termidoro). Riguardo al numero delle vittime si veda D. GREER, *The incidence of the Terror during the French Revolution: a statistical interpretation*, Cambridge (MT.), Harvard University Press, 1935.

<sup>68</sup> Un'altra importante causa che contribuì alla fine della dittatura di salute pubblica fu la decisione, adottata alcuni mesi prima, di abolire qualsiasi autorizzazione preventiva a procedere all'arresto dei membri della Convenzione, che in questo modo si trovarono privati di garanzie di fronte alle accuse provenienti dal Comitato di salute pubblica. Su questo punto si veda M. VERPEAUX, *Le droit parlementaire sous la Convention*, in «RFDC», n. 7 (1991), pp. 403- 426.

